



www.rokps.or.kr

# 憲政

2024 04

## 헌법정신과 한국정치 방향

### 4.10 총선 대진단

위성 비례정당은 꿈수정치

### 특집 과학이 미래다

인공지능(AI) 분야 인재 확보 전략

### 역사 되짚어보기

독립운동이 탄생시킨 임시의정원 · 임시정부

아름다운 인생2막 | 원혜영 (사)웰다잉문화운동 공동대표



# CONTENTS

## 월간 헌정 04

2024년 4월호 / 통권 502호

발행인 정대철

편집인 조남조

편집위원 이영일 홍기훈 원광호  
 안재홍 오양순 이신범  
 이호웅 오제세 신 명  
 신중식 홍미영 박선영  
 황인자 (대별순)

편집주간 황중택

편집실장 배인숙

디자인 이희화

발행처 대한민국헌정회

주소 서울특별시 영등포구  
 의사당대로 1 국회내 헌정회

사무처 02)757-6612~8

편집실 02)786-2881

등록번호 영등포 라00242

발행일 2024년 4월 1일 발행

인쇄인 이광숙

인쇄소 (주)계문사  
 02)725-5216

광고문의 편집실  
 02)786-2882



국회의원을 지낸 여야 정치인들의 모임인 헌정회는 다양한 의견을 나누는 모임으로 본지에 실린 글은 필자(연사)의 견해이므로 대한민국 헌정회의 의견과 다를 수 있습니다.



### 권두언

10 헌법정신과 한국정치 방향

송상현

### 노익장의 비결 | 배종무 제15대 의원

13 “사랑하면 기쁘고 건강도 따라오지요”

황중택

### 시사 포커스 | 4.10 총선 대진단

14 위성 비례정당은 꿈수정치

김영래

18 ‘3대 빅 매치’ 후폭풍이 기다린다

김형준

### 심층진단

22 포퓰리즘 공약에 망가지는 한국경제

연강흠

### 정대철 회장 임시의정원 105주년 기념사

26 “대한민국의 가장 절실한 과제는 국민통합”

### 역사 되짚어보기

28 독립운동이 탄생시킨 임시의정원 · 임시정부

한시준

32 4.19혁명, 자유당 정권 몰락 전말

현승일

36 4월 혁명의 자초지종(自初至終)

조남조

### 외교안보 조망

40 냉전 외교의 마지막 뒷정리

오 준



# 헌법정신과 한국정치 방향



송상현

전 서울대 법대 학장  
전 국제형사재판소 소장

이 제목을 받고 글을 쓰자니 너무 답답하게만 느껴진다. 왜냐하면 현재의 한국 정치는 오랫동안 헌법정신에 맞는 방향이나 행태가 거의 없었다는 것이 많은 국민들의 판단이기 때문이다.

## 정치 보스의 놀이처럼 된 국회의원 공천

우리 헌법에 따라 특히 국회와 정당이 앞장서서 국민에게 헌법정신에 부합하는 한국 정치의 방향을 보여주어야 마땅한데 유감스럽게도 그 반대이다.

국회의원 개개인이 인품과 능력이 출중하고 리더십이나 정치적 포용력이 대승적이라면 더 말할 나위도 없지만, 국민의 눈높이에서 보는

현실은 너무 실망스러워서 쓸모없는 국회는 차라리 없애는 것이 더 낫다고 하는 말이 나올까 봐 염려된다. 또한 서로 견제하면서도 정권을 교대로 맡아서 의회민주주의의 발전을 선도해야 하는 양대 정당은 헌법적 책임을 느끼지 못하고 오히려 정책대결은커녕 말꼬리나 잡으면서 결과적으로 국민을 갈라치고, 대한민국의 정체성인 자유민주주의를 마비 내지 퇴보시키고 있을 뿐이다.

당면한 의료분구나 장기적인 인구감소, 양극화, 기후위기, 인공지능(AI)의 도전 등 난제에 대하여 구체적 입장을 분명하게 내세우는 민생 밀착적 정당이 없다. 더군다나 특정인이 정당의 내부구조와 힘을 장악하는 정치 보스가 되면 모두들 그 앞에 줄을 서는 행태가 너무 오랫동안 눈살을 찌푸리게 한다.

개헌논의가 제기될 때마다 권력구조 문제를 중심으로 국민의 관심이 편중되는 사이에 또는 중요한 입법이 통과될 때마다 국회의원을 포함한 헌법기관들이 가급적 자기네 특권과 이해관계를 강조하여 헌법과 법률의 보장 속에 이를

국회의원의 특권을 합리적으로 재조정하고, 선거제도관리와 정당에 대한 국고보조금 제도의 개선을 위하여 민의를 제대로 대변하자.  
새로운 국회가 소집되면 우선순위를 정하여 정치개혁을 실현하라.

확대해왔다. 선거는 민주주의를 위한 중요한 정치행사이고 국민의 정치적 축제가 되어야 하는데 국회의원 공천을 통한 정치 보스의 놀이처럼 되었다는 인상이 짙다.

국회의원의 수를 줄인다든가 특권과 보수를 삭감하는 제안도 여러 번 들어보았지만, 차라리 과감하게 기본급을 대폭 줄이고 의사 일정에 참여하는 시간을 기준으로 매년 국회의원들의 출석 수당을 지급하면 어떨까. 또한 유럽의 국회의원처럼 자전거 타고 등원하는 국회의원을 보고 싶다. 이렇게 이권이나 특권을 초월하게 된다면 국회의원 수를 늘려도 무방할 것 아닌가.

요즘에는 4년간 스포일(spoil) 된 국회의원들이 모두 다음 선거에 공천을 못 받으면 당선 가능성이 줄고 그만큼 지위와 특권이 사라지기 때문인지 낙마되는 분들은 거의 난동 수준의 정치적 의사표시를 한다. 국민들에게는 아무런 관계가 없는 일이다.

국회의원이 거의 세습적으로 당선되는 일본과는 달리 세대교체의 의지가 세차고 정치 환

경이 변화무쌍한 우리나라에서는 특정 국회의원이 한 지역에서 대를 물려가면서 계속 당선되기가 어렵다. 이런 정치풍토에서는 차라리 재임기간중의 활동을 냉정하게 성찰하여 후속 세대에게 과감하게 물려주는 국회의원을 보고 싶다.

### 국가정책 논의에 집중해야 할 국회의원

의회 제도를 일별하면 훨씬 많은 전문보좌관과 특권을 누리면서 그에 상응하는 활약과 공헌을 하는 국회의원이 있는 나라도 있으나 반대로 국회의원이란 국민의 대변자인 동시에 행정부를 견제하면서 국정의 방향을 바로잡는 기본적인 기능만 수행하게 하는 나라도 많다. 우리나라처럼 행정조직의 단계별로 민의를 대변하는 자치의회가 겹겹이 있는 경우에는 국회의원들은 국가의 장래와 방향을 염려하면서 대국적으로 국가정책을 논의함에 집중해야지 지역 민원에 집착하는 역할은 국회의원 본래의 기능이라고 하기 어렵다. 예컨대 메뚜기 이마만한 나라에서 지역별로 공항을 건설한다는 약속이 도대체

몇 개인가.

정당을 육성하고 의회민주주의를 키우며 부패의 늪에 빠지지 않도록 국가예산으로 공직출마자들의 선거와 정치 활동을 뒷받침하는 필요하다. 옛날처럼 낙선하여 패가망신하거나 당선되면 지출한 선거비용을 충당하기 위하여 유혹에 넘어가는 부조리가 많이 없어진 것은 이러한 제도개혁의 덕택이다. 정당운영에 대한 보조금제도도 꼭 필요하다. 그러나 한국의 재정 형편과 정당의 행태에 비추어 국가의 보조는 과도하다고 아니할 수 없다. 국가가 배분한 보조금 처리를 둘러싼 어느 신생정당의 우스꽝스러운 딜레마를 보라. 국고로 지원하는 정당 활동 보조금을 삭감하는 방향으로 보조기준을 엄격하게 개선할 필요가 있어 보인다.

이참에 선거관리 제도도 기술적으로 대폭 개혁하여 민의가 제대로 반영되게 해야 한다. 사전투표를 위한 통합 선거인명부를 만들어서 투표자 수의 부풀림을 방지해야 한다. 이것이 어려우면 사전투표 시 투표자의 신원과 일련번호를 일일이 기록하게라도 해야 한다. 또한 투표관리관의 개인 도장 사전등록제를 없애므로써 사전에 도장 찍힌 투표용지를 얼마든지 복사 내지 위조할 가능성을 봉쇄하자.

전자개표를 한답시고 미르시스템을 일체 사용하지 말아야 한다. 전자개표를 하는 선진국은 거의 없고 유엔은 이의 사용금지를 권고한 바 있다. 이웃 나라의 해킹 염려도 크고, 미르

시스템을 수입한 나라에서는 꼭 선거부정이 발생하여 항의하는 폭동이 일어나곤 했다. 투표함이 집중되는 우체국에도 참관인을 보내도록 하자. 결국 얼빠진 중앙선거관리위원회를 정상화하자는 말이다.

### 새 국회는 헌법정신 부합 정치개혁 실현해야

지금 양당제에 싫증난 국민들이 다당제의 주장에 매혹되는 경우를 많이 본다. 물론 다당제를 선호하는 이유를 모르지 않는다. 그러나 이는 정치가 안정되고 각종 국가기관이 정치의 영향 없이 본래의 기능을 발휘하고 있는 등 국민의 정치 수준이 아주 높은 나라에서나 잘 가동될 수 있는 제도이다. 유럽 선진국은 다당제를 운영하는 나라가 많지만 이는 의원내각제하에서 더 잘 기능하는 제도이다. 예컨대 선거에서 이긴 다수당이 다른 군소정당들과 협상하여 연립 정부를 조각하지 못한 채 2년 이상 경과하더라도 정치 경제 등 국정 모든 면이 혼란 없이 아주 안정적으로 운영되는 나라의 경우거나 가능한 제도이다.

이 기회에 국회의원의 특권을 합리적으로 재조정하고, 선거제도관리와 정당에 대한 국고보조금 제도의 개선을 위하여 민의를 제대로 대변하자. 고질화한 정치 귀족들의 특권화를 혁파하자. 새로운 국회가 소집되면 헌법정신에 좀 더 부합하는 정치 현실이 보장되도록 우선 순위를 정하여 정치개혁을 실현하자. **憲政**